



# ORGANISER LES DYNAMIQUES TERRITORIALES : LE ROLE DE LA RESSOURCE JURIDIQUE

Jean-François Joye

## ► To cite this version:

Jean-François Joye. ORGANISER LES DYNAMIQUES TERRITORIALES: LE ROLE DE LA RESSOURCE JURIDIQUE. LES DYNAMIQUES TERRITORIALES DÉBATS ET ENJEUX ENTRE LES DIFFÉRENTES APPROCHES DISCIPLINAIRES, 43ème colloque de l'Association de Science Régionale De Langue Française (ASRDLF), Jul 2007, Grenoble-Chambéry, France. hal-01117050

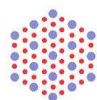
**HAL Id: hal-01117050**

**<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-01117050>**

Submitted on 16 Feb 2015

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



**Association de Science Régionale  
De Langue Française**

XLIII<sup>e</sup> colloque de l'ASRDLF  
Grenoble-Chambéry  
11,12,13 juillet 2007

## **LES DYNAMIQUES TERRITORIALES**

### ***DÉBATS ET ENJEUX ENTRE LES DIFFÉRENTES APPROCHES DISCIPLINAIRES***

#### **ORGANISER LES DYNAMIQUES TERRITORIALES : LE RÔLE DE LA RESSOURCE JURIDIQUE**

**ANALYSES DE SOLUTIONS : COLLECTIVITÉ CHEF DE FILE ET CONTRAT ETAT-REGION**

Jean-François JOYE  
Maître de conférences de droit public  
Université de Savoie  
Chambéry  
*jean-francois.joye@univ-savoie.fr*

#### **Résumé :**

Pas toujours repérable, l'entrée juridique est pourtant une ressource à part entière de l'économie territoriale. Le droit administratif tente d'organiser ou de rationaliser les dynamiques territoriales par la mise en cohérence de la production des politiques publiques menées par une pluralité d'acteurs. La désignation par la loi de chefs de file pour mener des actions communes ou le recours au contrat entre personnes publiques pour favoriser la concrétisation des projets de développement participent de ce besoin de mise en ordre. Cette communication constitue une analyse critique de ces modes opératoires.

#### **Mots clés :**

*Droit administratif – politiques publiques - partenariat – chef de file - contrat*

#### **Abstract :**

#### **Key-words :**

**Classification : JEL**

# ORGANISER LES DYNAMIQUES TERRITORIALES : LE ROLE DE LA RESSOURCE JURIDIQUE

ANALYSES DE SOLUTIONS : COLLECTIVITE CHEF DE FILE ET CONTRAT ETAT-REGION

## INTRODUCTION

Appliqué au développement territorial, le droit administratif est un ensemble de règles destinées à poser un cadre d'action aux acteurs des territoires et fixant les rapports entre eux. Il doit faciliter ou susciter ce développement ce qui revient à mettre les territoires dans les meilleures conditions institutionnelles ou normatives pour se « prendre en main » conformément à la logique même du développement « par le bas ». En soi, le droit ne développe pas, ce n'est qu'une boîte à outils à la disposition des ressources humaines locales pour peu qu'elles s'en saisissent. En France, à la faveur de grands textes de l'aménagement du territoire (1995, 1999), le droit est devenu innovant, de plus en plus adapté du droit commun de manière à casser la culture administrative française centrifuge et canaliser les énergies locales. C'est ainsi que le droit constitue aussi un moyen destiné à améliorer l'efficacité de la production des politiques publiques. C'est l'un des enjeux majeurs de l'entrée juridique dans les dynamiques d'acteurs et de territoires.

Du point de vue du juriste, pratiquer le développement territorial nécessite la mise en ordre de marche des acteurs qui y concourent tout comme de fournir des outils opérationnels destinés à traduire les stratégies en actes concrets porteurs d'engagements ou de conséquences juridiques. La ressource juridique doit être prise au sérieux car de la nature juridique des actes ou des procédures peut dépendre l'avenir d'un projet<sup>1</sup>. Le droit discipline ou contraint mais il est en même temps facilitateur. L'outil juridique se veut par essence réducteur d'incertitudes pour que le développement des territoires soit moins le fruit du hasard ou d'une conjoncture *astralo-politique* favorable que la résultante d'une politique rationnelle. Il n'est évidemment pas possible d'étudier de manière complète tous les apports du droit administratif aux conditions de développement de l'économie territoriale. En conséquence, ne sera pas évoquée ici la faculté du droit à donner un contenu aux politiques publiques : types et modalités de soutien aux entreprises etc.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, on rappellera le contexte institutionnel français depuis l'étape de décentralisation en 1982. Celle-ci a été un déclencheur de mutations juridiques importantes. Avec l'émergence de la gouvernance locale qui lui est intimement liée, de véritables politiques publiques économiques ont pu se structurer sur les territoires avec une relative autonomie par rapport au niveau national grâce au retrait de la tutelle étatique. Evidemment, toute action répétitive n'est pas nécessairement l'expression d'une politique. Ceci est encore plus vrai au niveau local qu'au niveau national. En pratique, la politique économique locale résulte souvent de la construction délibérée voire systématique, d'une stratégie de développement se traduisant par un ensemble de mesures articulées entre elles de caractère programmatique avec des objectifs et des ordres de priorité. Cela requiert la mobilisation d'un ensemble de ressources économiques, matérielles, humaines et bien entendu juridiques. La collectivité locale bénéficie d'une liberté d'action appréciable de l'étape initiale de la réflexion à la concertation et jusqu'à la prise de décision bien qu'il faille nettement nuancer les capacités financières et techniques des collectivités locales d'une catégorie à une autre. Ce qui a surtout changé depuis 25 ans en France, c'est l'apparition d'une vision dynamique à la place une conception accessoire, minimaliste voire résiduelle, de l'interventionnisme local. Jusque-

---

<sup>1</sup> Se posent des questions d'opposabilité des engagements financiers aux collectivités, de prévention des contentieux etc.

là l'Etat entretenait un lien hiérarchique ostensible avec les collectivités locales, les confinant dans un rôle fonctionnel et de simple projection ou transcription des politiques nationales sectorielles. Le pouvoir local s'analysait comme un pouvoir d'exécution par des mesures d'application ou de gestion, mais pas, ou peu, comme un pouvoir de conception.

A la faveur de l'affirmation institutionnelle et politique du niveau local en France, le concept de développement local a acquis un statut central de l'aménagement du territoire. La loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire puis la loi n°99-533 du 25 juin 1999 sur le même thème, ont facilité les initiatives locales tout en plaçant l'Etat moins dans un rôle directif que dans un rôle d'organisation ou d'orchestration. Car ce développement local, chacun le sait, est devenu l'affaire de tous. Par conséquent, il s'organise méthodiquement à partir d'un milieu professionnel hétérogène composé d'acteurs publics, parapublics, politiques ou économiques et sociaux. Ce sont autant de centres de décisions dont on doit assurer la coordination par un travail de partenariat et de mise en réseau. Et au sein de cette nébuleuse, l'Etat est parfois relayé au rang d'acteur banal du système.

Dans ce contexte foisonnant d'initiatives, le droit administratif tente d'organiser ou de rationaliser les dynamiques territoriales pour mettre en cohérence la production des diverses - et parfois contradictoires - politiques menées par une pluralité d'acteurs. Il s'agit d'éviter les effets contre-productifs en terme de gaspillage de moyens financiers ou d'opposition de stratégies. Du coup, le droit créé n'est pas seulement un ensemble d'outils de développement local mais consiste aussi en des règles encadrant les autorités susceptibles d'utiliser ces outils ! Il ne faut alors pas s'étonner du haut degré d'étalement du droit public ou du phénomène de pan juridisme. Ainsi, la mise en œuvre des compétences partagées passe par des modes opératoires tels la désignation par la loi de chefs de file pour mener des actions communes (I) ou le recours au contrat entre personnes publiques (II).

## **I. La notion de chef de file : un mécanisme de mise en cohérence des compétences partagées**

### *1. Clarifier l'enchevêtrement des compétences locales*

Le problème est maintenant bien connu. A la question « qui fait quoi ? », dans le *maelström* des compétences économiques, il est parfois délicat, sinon impossible, même pour une personne avertie de ces questions ou, plus encore, pour un citoyen *lambda*, d'apporter une réponse claire. Bien que tant les élus que la doctrine aient souvent souhaité voir ce problème résolu car la situation paraissait malsaine, en réalité, il est acquis que l'enchevêtrement des compétences restera encore longtemps un trait récurrent du système administratif et institutionnel français. C'est que le souhait de rendre homogène la répartition des compétences par catégories de collectivités territoriales pose question. Convient-il, au nom de cette homogénéité de compétence, de confier l'ensemble de ce secteur à une collectivité territoriale, et si la réponse est affirmative, laquelle ? De surcroît, l'homogénéité des compétences est extrêmement difficile à définir pour l'aménagement du territoire et le développement économique. Ces deux secteurs sont indissociables. En revanche, des homogénéités partielles sont concevables et sont déjà mises en œuvre. L'octroi des aides aux entreprises en priorité par les régions obéit à ce schéma partiel et ce mécanisme est reproductible (cf. les départements et l'action sociale et spécifiquement l'aide aux personnes âgées)<sup>2</sup>.

La notion de chef de file n'a naturellement de raison d'être qu'en présence de compétences partagées entre plusieurs collectivités territoriales. Son champ d'application est ainsi vaste. Après que des mécanismes eurent été initiés sans succès dès 1995, c'est la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République qui permit d'inscrire

---

<sup>2</sup> Il existe aussi en parallèle de la notion de chef de file des mécanismes plus classiques de concertation et d'harmonisation des décisions entre les collectivités publiques établis par la loi tel la co-présidence d'instances (comité de massif, commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics, conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire, conférences des exécutifs...).

en filigrane la notion de chef de file dans la Constitution française. En ce sens, l'article 72 alinéa 5 de la Constitution énonce que la loi peut autoriser des collectivités territoriales ou un de leurs groupements « à organiser les modalités de leur action commune ». En présence de compétences partagées, la collectivité locale désignée chef de file tend à discipliner les multiples initiatives et doit être capable, par effet d'entraînement, d'éviter la dispersion des moyens pour, au contraire, dans une relation vertueuse, les focaliser afin d'accroître les chances de succès des politiques publiques locales. Elle détermine les manières d'agir de concert mais ne saurait en théorie exercer de tutelle sur les autres collectivités locales.

Avec la loi de décentralisation du 13 août 2004, la région a conservé sa primauté de compétence pour l'octroi des aides aux entreprises. Pour mémoire, le principe est que la région est prioritairement compétente pour les aides économiques listées à l'article L. 1511-2 du Code général des collectivités territoriales (*CGCT : prestations de service, subventions, bonifications d'intérêt, prêts...*). Le conseil régional définit le régime et décide de l'octroi des aides aux entreprises sous réserve des encadrements du droit communautaire. Les autres collectivités locales (départements, communes, intercommunalités) peuvent intervenir mais uniquement dans les cas de figure prévus par la loi à savoir soit après avoir obtenu l'accord de la région<sup>3</sup>, soit avec la permission de l'Etat. Toutefois, en contrepartie de son rôle leader, la région doit coordonner sur son territoire les actions de développement économique des autres collectivités locales. En pratique, derrière la coordination, c'est la mise en place d'une véritable stratégie de développement en région qui doit être partagée, autant que possible, par les autres collectivités locales. Ainsi, le conseil régional est chargé d'établir un rapport annuel relatif aux aides mises en œuvre sur son territoire par toutes les collectivités locales. A cette fin, celles-ci ont l'obligation de lui transmettre les informations relatives aux aides qu'elles ont mises en œuvre au titre de l'année précédente. Ce rapport évalue aussi les conséquences économiques et sociales des aides versées. Cette évaluation se double d'une concertation organisée par le président du conseil régional si elle révèle une atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région.

De plus, l'art. 1 de la loi du 13 août 2004 énonce qu'à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, toujours aux fins de coordination, l'Etat peut confier à la région le soin d'élaborer un schéma régional de développement économique (SRDE) lequel définit les orientations stratégiques de la région en matière économique. Une fois le SRDE adopté, la région peut devenir compétente, par délégation de l'Etat, pour attribuer les aides que celui-ci met en œuvre au profit des entreprises. La surface financière des régions est ainsi étendue presque « à la carte ». Le SRDE définit une stratégie commune de développement économique et autant que possible convergente ou partagée dans chaque région et décline les mesures pour atteindre les objectifs issus de cette stratégie (*il peut préciser clairement qui devrait faire quoi sur un territoire régional*).

## 2. L'écueil de l'interdiction des tutelles entre collectivités locales

Au plan pratique, bien des questions entourent cependant cette notion de chef de file qui peine à s'imposer. La collectivité locale désignée chef de file doit s'affirmer afin que son rang de leader soit accepté des autres collectivités locales devant coopérer avec elle. Sa légitimité doit apparaître de façon consensuelle, qu'elle gère avec satisfaction une compétence depuis longtemps ou qu'elle soit un échelon plus stratégique que les autres (un vaste territoire géographique de type régional ou départemental par exemple exprimera une position de recul capital dans la prise de décision en terme planification ou de développement économique ; la proximité des administrés rendra au contraire pertinent tel échelon intercommunal ou communal). En somme, elle ne doit souffrir d'aucune carence de crédibilité tant politique qu'administrative, auquel cas toute tentative d'entraînement ou de commandement serait vouée à l'échec. Ce besoin de légitimité présente le

---

<sup>3</sup> Accord simple à une initiative locale isolée ou passation d'une convention avec la région pour que la collectivité locale intervienne en complément de la stratégie régionale.

risque d'aboutir souvent à la désignation comme chef de file de grandes collectivités territoriales (régions, départements) et relayer les petites collectivités locales (en particulier les communes) au rang de simple faire valoir de politiques menées par le chef de file.

Par ailleurs, le chef de file est en mesure d'imposer sa propre vision de l'intérêt général et de disposer d'un pouvoir discrétionnaire pour l'appliquer. Or, en théorie, il n'y a pas de hiérarchie entre les intérêts locaux (communaux, communautaires, départementaux ou régionaux). Jusqu'à présent, seul l'Etat, parce qu'il est l'autorité traditionnellement supérieure et le chef de file institutionnel historique en quelque sorte, peut imposer sa vision de l'intérêt général sur celle défendue par les collectivités locales. On peut s'interroger sur les conséquences d'un refus d'agir d'une collectivité locale selon les balisages posés par le chef de file ou en décalage avec ceux-ci. Si le chef de file use de moyens de contrainte sur les récalcitrants afin de faire respecter sa politique à la manière d'un pouvoir de désapprobation ou de sanctions financières, il instaurera une tutelle ou un pouvoir hiérarchique illégal. En cas de litige, il reviendra au juge administratif d'apprécier s'il convient d'exiger du récalcitrant le respect des cadres arrêtés par l'assemblée délibérante de la collectivité chef de file (concrétisés ou non par voie de convention) ou de constater l'état illégal de tutelle. C'est pourquoi en matière d'aides aux entreprises, face à ce risque de tutelle, le législateur a maintenu la possibilité pour les collectivités n'obtenant pas l'accord du chef de file, de pouvoir octroyer l'aide avec l'assentiment de l'Etat scellé par une convention. Mais, s'il autorisait trop souvent ce contournement, l'Etat viderait de sa substance la notion du chef de file. Au final embourbée dans cette quadrature du cercle, la solution du chef de file peut être dénuée de forte efficacité à court terme puisque le législateur s'est bien gardé d'associer au pouvoir de coordination des régions le pouvoir de contraindre juridiquement les autres collectivités locales. Toutefois, à l'usage, l'effet contraignant de cette solution peut se produire non pas *de facto* grâce à la règle de droit, mais par d'autres moyens insidieusement directifs d'ordre politique et surtout financier. Si le chef de file est celui qui dispose de la surface financière la plus importante et de la capacité de soutenir nombre de projets, comment pourrait-il ne pas rallier à sa propre stratégie celle des autres collectivités ? En ce sens, la notion de collectivité locale chef de file garde son intérêt. Mais, elle ne peut guère se concilier avec l'interdiction de la tutelle autrement que par une articulation souple des compétences admise par l'ensemble des partenaires sous la forme contractuelle. Le contrat, parce qu'il suppose l'autonomie de la volonté des parties, permet des accords libres ou, à tout le moins, une relation de commandement pleinement consentie entre collectivités.

## **II. Le contrat entre personnes publiques : outil de mise en œuvre des partenariats**

Le partenariat entre personnes publiques n'est pas une découverte de la décentralisation mais cette réforme administrative l'a grandement étendu. Même si la notion est peu précise et passe-partout, on peut constater que c'est le produit d'une pratique directement liée à l'imbrication des territoires et des autorités publiques compétentes en matière de développement local. C'est aussi une méthode de travail qui est parfois imposée par la Commission européenne aux Etats-membres notamment pour la mise en œuvre de la politique régionale de l'Union. Largement promu par le droit, le partenariat aurait pu être abordé sous l'angle institutionnel par l'étude des entités de coopération entre collectivités publiques. A ce sujet, ce qui est remarquable depuis quelques années en France, c'est l'incitation du législateur à faire émerger de nouveaux espaces de projets sur lesquels vont s'adosser les politiques de territoires. Si le but est vertueux, en revanche, difficile de savoir précisément ce qu'est un « bon » espace de projets. Dans un sens institutionnel et juridique, ce serait un espace dont l'organisation administrative répond le mieux à la mise en œuvre des services publics ou des actions d'intérêt général. C'est cette notion d'espaces de projets qui légitime la création de structures juridiques de coopération ou de partenariat entre collectivités publiques. Le droit administratif a été adapté afin de promouvoir - et non imposer - des modèles ou cadres vertueux de coopération territoriale solidaire, qu'ils soient de droit commun (EPCI à fiscalité

propre : communautés de communes, urbaines, d'agglomération)<sup>4</sup> ou plus innovants (pays, groupements de coopération transfrontalière...). Mais, ce qui va nous intéresser ici c'est le partenariat conventionné entre personnes publiques dont les modalités, étude des contrats Etat-région à l'appui, sont tout à fait originales.

### *1. L'intérêt de la contractualisation pour les projets de territoires*

La logique de projet appelée de ses vœux par l'Etat en aménagement du territoire semble trouver une accointance particulière avec la logique du contrat. Le rapport Auroux en 1998 proposait d'ailleurs le contrat comme outil providentiel avec la formule « *un territoire, un projet, un contrat* ». Outil juridique par excellence de régulation des rapports entre personnes privées, le contrat est devenu aussi un instrument prisé des personnes publiques, pas seulement dans leurs relations avec les personnes privées mais aussi entre elles. Il s'agit de rechercher des solutions opérationnelles pour favoriser la concrétisation des divers projets d'un même territoire. Le partenariat conventionné est également directement lié aux mécanismes de financement des investissements publics, plus particulièrement aux financements croisés. Ceux-ci sont inévitables compte tenu, à la fois, de l'imbrication des responsabilités entre collectivités publiques et du coût des investissements à réaliser. Ainsi, le partenariat débouche sur de nombreux accords négociés. Les relations entre l'Etat et les collectivités locales ne sont plus seulement institutionnelles.

#### **1.1. Le phénomène de contractualisation**

Le déclin de l'aménagement global du territoire par l'Etat, le développement des compétences locales et leur agencement complexe, la prohibition de toute tutelle administrative et financière d'une collectivité sur une autre, sont autant de facteurs qui créent un « terrain » favorable à l'accroissement de la contractualisation. Le recours à la technique contractuelle entre personnes publiques n'est cependant pas nouveau. Ce qui l'est, c'est l'ampleur de ce recours et sa banalisation comme mode habituel de relation non seulement entre l'Etat et les collectivités locales mais aussi entre collectivités locales de catégorie différente. Toutefois, derrière l'habillage du contrat résident des négociations aux formes variées et, au-delà de l'affichage politique et médiatique ou de l'utilisation d'un vocabulaire visiblement juridique, les engagements des parties ne sont pas stricts. Mais sans être de purs contrats, les documents leur empruntent leur technique d'élaboration.

L'extension du procédé de contractualisation en France est le fruit d'une accumulation d'étapes. En action économique territoriale, le procédé date des années soixante et des premiers plans de la Nation. Puis, dans les années soixante-dix, le développement local a été pour la première fois lié à la notion de droit négocié<sup>5</sup>. Mais, il s'agissait moins d'une économie faisant naître de véritables relations contractuelles que d'une économie dirigée et de la recherche par l'Etat de l'adhésion des activités économiques ou des collectivités locales à ses décisions. L'important pouvoir discrétionnaire de l'Etat orientait profondément les conventions. Dans la mouvance de la réforme de décentralisation, la loi n°82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification a créé les contrats de plan Etat-région (CPER) comme des modalités d'exécution du plan de la Nation alors relancé. Depuis, le plan national a disparu (et avec lui la structure mythique qui le portait : le commissariat général au plan), mais pas la loi de 1982 ni les contrats avec les régions, lesquels sont devenus une base solide de relations économiques entre l'Etat et les collectivités locales. Une planification à la fois décentralisée et déconcentrée a pris le relais de la planification nationale et n'en est plus l'instrument d'exécution. Ces contrats, rebaptisés en 2007 contrats de *projets* Etat-

<sup>4</sup> La loi du 12 juillet 1999 est destinée à faire émerger des territoires de développement homogènes. Elle « vise à rationaliser le cadre géographique, administratif et financier de l'exercice des compétences, qui sont celles des communes depuis la décentralisation. Elle tend à faire *coïncider* le périmètre des groupements de communes et, par voie de conséquence, le périmètre d'exercice avec celui des espaces où les enjeux économiques et sociaux mais aussi spatiaux, culturels et environnementaux sont les plus forts » (*Circul. 13 juill. 1999 : Gaz. Comm., 9 août 1999, p. 68*).

<sup>5</sup> Contrats de plan avec les communautés urbaines : 1970, contrats d'aménagement des villes moyennes : 1973, les contrats de pays : 1975, contrats d'aménagement rural, contrats d'animation concertée, contrats des villes nouvelles, contrats d'aménagement touristique...

région, définissent par voie contractuelle les actions que l'Etat et la région désirent mener conjointement. Les CPER en sont à leur 5<sup>ème</sup> génération : 1984-1988 ; 1989-1993 ; 1994-1999 ; 2000-2006, 2007-2013 à présent sur une durée de sept ans comme la périodicité des fonds structurels européens. Les contrats mobilisent des crédits significatifs et croissants bien qu'inégaux d'une région à l'autre. Sur la période 2000-2006, les CPER représentaient un engagement potentiel de 34.65 milliards d'euros et même près de 51 milliards d'euros si on ajoute au CPER *stricto-sensu* l'apport financier complémentaire des fonds structurels européens et d'autres collectivités locales. La part relative de l'Etat diminue et le financement des contrats de plan est de plus en plus paritaire, puisque la participation des régions est proche de 50 %. Si l'on ajoute la participation des autres collectivités locales et de l'Union européenne, la part de l'Etat est à présent inférieure à 50% des fonds dégagés (alors qu'elle était de 60% pour le premier contrat).

## **1.2. La négociation collective de l'intérêt général sur un territoire**

La contractualisation entre l'Etat et les régions est un moyen permettant à l'Etat de négocier son implication dans l'économie territoriale. D'une part, l'Etat s'assure du soutien des collectivités territoriales à ses interventions. D'autre part, c'est une tentative de fédérer l'action économique territoriale et de contrôler le dynamisme voire l'activisme des collectivités publiques. Par la contractualisation, l'Etat semble surmonter la difficulté qui consiste à garantir les libertés locales tout en assurant une cohérence des interventions publiques dans l'intérêt général du pays. Parce que le contrat de projets Etat-région est un outil à la fois transversal par les matières qu'il embrasse et vertical, en s'exerçant entre collectivités de rangs différents, il exerce un rôle structurant sur l'action publique. Il oblige les acteurs à faire coïncider ou harmoniser leurs projets en les calant d'ailleurs sur les objectifs fixés par l'Etat, lui même s'appuyant sur les orientations communautaires (celles des fonds structurels européens, des stratégies de Lisbonne et de Göteborg...). Cette harmonisation reflète la réalité des politiques de territoires qui sont des combinaisons de politiques de différents niveaux : du niveau européen au niveau local. La contractualisation permet alors de responsabiliser les parties et crée de l'ordre par une discipline consentie. C'est tout l'intérêt de négocier collectivement l'intérêt général sur un même espace pour favoriser les chances de réussite des projets, tout au moins sur un plan financier et technique.

La contractualisation présente aussi un intérêt en terme de production normative. Si la finalité de la contractualisation est importante (financer les projets), le moyen qu'elle représente pour mettre en œuvre le droit l'est également. Pour être meilleure, la production de décisions requiert l'accord. Elle doit être partagée ce qui limite l'écueil de la contestation et l'éparpillement des initiatives. Ainsi, la force de la règle - le contrat a force de loi - ne provient plus de ce qu'elle s'énonce comme un ordre obligatoire, mais du consensus dont elle est entourée. En proposant les CPER, l'Etat agit par des techniques moins discrétionnaires ce qui permet de dépasser le sentiment de commandement propre à toute situation institutionnelle hiérarchisée. Les collectivités locales ont le sentiment de pouvoir élaborer une partie du régime juridique nécessaire à la mise en œuvre de « leurs » politiques économiques. Le contrat n'est pour autant pas une importante source autonome du droit mais plutôt un instrument d'application de la législation. Le procédé contractuel transforme la manière de concevoir l'autorité et traduit la volonté de rechercher une alternative à l'acte unilatéral dans des domaines où la négociation et la concertation sont préférées. Toutefois, il est bien difficile de juger de l'efficacité réelle de ce procédé par rapport à l'acte unilatéral. Il est consensuel, et cela fait sa force, mais rien n'indique qu'un acte unilatéral ne produirait pas les mêmes résultats.

Le droit applicable dans les régions au titre du développement territorial est négociable dans les cadres fixés par l'Etat. Le fait que la technique des CPER maille tout le pays ne signifie pas l'application d'un contenu contractuel uniforme à l'ensemble du territoire. Sans aller jusqu'à penser que c'est du « sur mesure » juridique, le droit s'élabore au cas par cas en fonction des besoins de chaque région. En effet, si, au moment de la négociation, un mandat gouvernemental est donné aux



préfets de région, lequel impose aux régions d'adopter un nombre restreint de procédures *a priori* identiques d'une région à l'autre, il apparaît que des règles différentes ont souvent été inventées et adaptées dans les régions. A juste observer le contenu des contrats, on s'aperçoit par exemple que les activités économiques peuvent ne pas obtenir le même type d'aide suivant la région où elles se trouvent tant la palette des aides possibles est large (dotations en capital, subventions, prêts, agréments fiscaux...). Sont concernées autant des interventions directes en faveur des entreprises ou des filières d'entreprises comme les actions de mise en œuvre des fonds régionaux d'aide au conseil pour les PMI, les aides en faveur de la recherche ou de l'amélioration de l'outil de production, la diffusion d'informations techniques aux entreprises, que des actions indirectes comme les aides à l'amélioration de l'environnement des entreprises, le soutien au tourisme, le traitement des friches industrielles, le développement des réseaux de villes... Il y a toujours un espace, même modeste, propice à l'initiative originale dès lors que l'on reste dans le champ de la légalité<sup>6</sup>. Avec l'augmentation du pouvoir des collectivités locales et le renforcement de leur capacité d'expertise, cet espace est appelé à croître même si l'Etat continue de fixer les lignes directrices qu'il juge fondamentales.

C'est aussi la programmation des actions dans le temps qui se négocie. Le temps restreint pour lesquels les projets contractualisés sont prévus oblige une focalisation des moyens sur cette durée ce qui permet d'accélérer les réalisations même si à la fin de chaque génération de CPER, l'on déplore encore trop de crédits non dépensés faute du montage de projets dans les délais impartis. Au passage, savoir gérer la complexité du processus d'exécution et de programmation des actions du contrat devient une vraie compétence. Des métiers sont apparus récemment pour prendre en charge le rôle d'interface entre les parties au contrat et la maïeutique du partenariat : cf. les animateurs du contrat CDRA payés par la région Rhône-Alpes et mis à disposition des structures locales de développement.

L'observation de la contractualisation au plan territorial révèle aussi des pratiques par mimétisme avec les CPER. Des contrats inter-collectivités décentralisées établis sur le modèle des CPER se sont multipliés en faveur du développement local dans le cadre de la planification régionale. Ces conventions ont pris des formes propres à chaque région, laquelle trouve là un moyen d'action autonome (*sans l'Etat*) lui permettant d'imposer sa propre politique de planification : contrats de terroirs en Midi-Pyrénées, programmes régionaux d'aménagement du territoire en Bretagne ou contrats de développement en Rhône-Alpes (*fin 2006 : 25 CDRA, ex. CDRA Usses et Bornes, CDRA Avant Pays Savoyard, CDRA Chablais, CDRA Métropole Savoie etc. + 15 contrats de pays Rhône Alpes CDPRA + 10 contrats d'agglomération*). Signés entre la région et les communes ou EPCI d'un espace reflétant une réalité économique et non pas une limite administrative abstraite, ces contrats ont vocation – *nous dit-on* – à porter des projets de développement économique, touristique, culturel ou environnemental. Précisons que les départements reproduisent les méthodes des régions en développant leur propre habillage conventionnel avec les EPCI sur des catalogues de projets à financer (ex. Conseil général de Savoie et ses contrats territoriaux de Savoie à partir d'un découpage de 7 territoires dont Maurienne, Tarentaise, etc.).

## *2. Les limites de la contractualisation pour le développement territorial*

Deux difficultés peuvent être mises en avant : la force juridique des multiples contrats liés au développement territorial et la nature réelle de la négociation entre les parties ce qui revient à s'interroger sur la qualité même des contrats.

### **2.1. Interrogations sur la force juridique des contrats de développement territorial**

---

<sup>6</sup> Le Conseil d'Etat a toutefois jugé que les CPER ne pouvaient pas avoir pour effet de légaliser une aide à des entreprises si cette aide était illégale au regard de l'art. 4 de la loi du 7 janvier 1982 : C.E., 15 fév. 1993, *Région Nord-Pas-de-Calais, Dr. Adm.*, 1993, p. 154.

Le régime juridique des CPER reste sujet à questionnement. Cette contractualisation ne reproduit complètement ni le régime juridique des contrats administratifs, ni celui des contrats passés entre personnes privées. Le législateur de 1982 avait pourtant entendu renforcer la valeur contractuelle des contrats entre personnes publiques en faisant usage d'un vocabulaire utilisé d'ordinaire pour des contrats synallagmatiques. Si les conventions ont vu leur degré de valeur contractuelle progresser, leur effet juridique n'est ni absolu ni uniforme entre les types de contrats. Peu de conflits alimentent en réalité la jurisprudence car les problèmes entre administrations sont le plus souvent réglés à l'amiable, la négociation étant aussi partie intégrante du processus d'exécution des contrats.

La jurisprudence du Conseil d'Etat « *Synchrotron* » du 8 janvier 1988 (*Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire, c/C.U. de Strasbourg et autres*) a affirmé que les contrats Etat-région étaient de véritables contrats administratifs. Ils ont une portée contractuelle du fait qu'ils comportent, selon l'article 11 de la loi du 29 juillet 1982, « *des engagements réciproques des parties* » et aussi parce que l'article 12 de cette même loi précise qu'ils « *sont réputés ne contenir que des clauses contractuelles* ». De plus, dans ces documents le mot « contrat » revient très souvent et ils sont rédigés en articles. Sur la base de ces indices, les contrats de plan ont pu être considérés comme des contrats par détermination de la loi. Par conséquent, l'Etat, tout comme ses cocontractants, est tenu de respecter ses engagements contractuels. Cette valeur contractuelle est utile en vue d'obtenir des indemnités pour le partenaire lésé. Toutefois, si la méconnaissance de stipulations contractuelles engage éventuellement la responsabilité de la partie en cause, le juge a estimé qu'elle ne pouvait être invoquée comme moyen de légalité à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir formé à l'encontre d'une décision administrative non conforme au contrat Etat-région. Par exemple, dans l'affaire du synchrotron, le Conseil d'Etat a rejeté le recours en annulation formé par la communauté urbaine de Strasbourg contre la décision ministérielle d'implanter le synchrotron (accélérateur de particules) à Grenoble contrairement aux dispositions du contrat de plan d'Alsace qui prévoyait l'implantation à Strasbourg. Le juge administratif a ensuite entretenu le caractère platonique des CPER. Par une décision du 25 octobre 1996 « *Association Estuaire-écologie* », le Conseil d'Etat énonce que « *le contrat de plan n'emporte, par lui-même, aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit* ». Pour le juge, les actions du contrat sont programmées mais rien n'indique qu'elles seront obligatoirement menées à leur terme et dans les conditions prévues par l'engagement initial. Ce curieux contrat aurait ainsi des effets juridiques limités, pour ne pas dire quasi nuls. Sorte de « faux ami » juridique, il ne serait en fait qu'une convention d'objectif, voire un protocole d'accord.

Dans l'affaire « *Nardone* » (CAA Lyon 12 juillet 2001, *M. Amaury Nardone*) relative au contrat de plan passée entre l'Etat et la région Rhône-Alpes, la Cour a estimé, au contraire, que le contrat Etat-région est un vrai contrat et pas un document compilant des actes préparatoires : « *Considérant qu'il résulte de ces dispositions (...) que si le plan conclu entre l'Etat et une région n'emporte, par lui-même, aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit, il contient des engagements, notamment financiers auxquels la loi confère une portée contractuelle, et comporte ainsi des effets juridiques ; que, par suite, les tiers, s'ils justifient être lésés dans leurs intérêts de façon suffisamment directe et certaine, sont recevables à poursuivre l'annulation des actes qui en sont détachables, au nombre desquels figure la délibération l'adoptant* ». Par conséquent, si tout ce qui est inscrit n'est pas absolument certain d'être réalisé, il n'empêche que les dispositions des contrats, notamment financières, engagent les signataires. Les sommes affectées à des opérations par l'Etat d'un côté, la région de l'autre, sont des engagements certains à la différence de la précision attachée à la nature même des actions à mener. Ce point est important et l'on sait en pratique que les engagements financiers des partenaires cocontractants sont le point de départ de nombreuses interventions qui concernent l'avenir de la région. Les opérations inscrites au contrat intéressent d'autres acteurs qui sont des partenaires indispensables du financement même s'ils ne sont pas signataires des contrats aux cotés de l'Etat et de la région. Le CPER représente encore la garantie d'inscriptions d'actions et de politiques publiques dans des

délais connus. Considérer que les engagements financiers de ces contrats seraient de l'ordre du discours pourrait mettre en cause l'action de ces partenaires et briser une relation de confiance dommageable pour le développement local. Par exemple, la Commission européenne conditionne les aides financières des fonds structurels au respect des principes de concentration des aides par objectif, de programmation et d'additionnalité. Les CPER assurent en partie l'effectivité de ces principes car les financements communautaires dépendent des engagements financiers préalables des collectivités publiques françaises. Par ailleurs, les départements cofinancent nombres d'opérations, sans parler des chambres consulaires ou des groupements de communes. Des chaînes d'acteurs et de moyens financiers découlent du contrat initial. Le besoin de souplesse fonctionnelle du contrat n'exclut donc pas l'existence d'obligations juridiques. Les tiers lésés peuvent poursuivre l'annulation des actes qui sont détachables du contrat Etat-région dont en premier lieu la décision de le signer, de le résigner, voire un refus de résilier etc.

Malgré ces modestes avancées, en l'état de la construction jurisprudentielle, il se dégage toujours un sentiment d'inachevé quant aux effets des contrats. D'un côté, le juge ouvre plus largement aux tiers la possibilité de contester un acte détachable du contrat, et de l'autre maintient la position selon laquelle la signature du contrat ne signifie pas que la réalisation des opérations prévues sera directe et effective. Dans la forme actuelle des contrats, cela limite les chances d'un requérant d'obtenir gain de cause quant à l'annulation de la délibération adoptant un contrat (ou d'un autre acte détachable), autrement que sur des motifs de procédure et de vice de forme. Il semble, pour autant, que le juge n'ait pas totalement fermé la porte à une pleine reconnaissance contractuelle des contrats Etat-région. Il effectue un contrôle pragmatique des formes contractuelles qui lui sont présentées et apprécie au cas par cas le contenu de la convention, l'intention des parties de créer des obligations strictes ou non. Les contrats entre personnes publiques pour le développement territorial peuvent avoir un contenu rendu précis et certain par les parties. Aux signataires de faire en sorte que l'accord ne soit pas composé que d'un catalogue de bonnes intentions et d'assumer pleinement les conséquences juridiques de ces engagements (ce qui n'est pas le cas aujourd'hui surtout pour l'Etat). S'il en est ainsi dans des prochaines générations de contrat, on peut se demander si le juge irait jusqu'à admettre la recevabilité d'un recours pour excès de pouvoir contre un acte administratif pris en méconnaissance des stipulations d'un CPER. Ce serait alors envisager de confronter le contenu même des contrats aux décisions effectives de cocontractants et pourquoi pas annuler celles qui seraient non conformes à des stipulations contractuelles<sup>7</sup>.

Enfin, dès le contrat signé entre l'Etat et les collectivités locales celui-ci se réalise entre des collectivités publiques que l'on veut juridiquement égales entre elles. Les traditionnelles prérogatives de l'administration (applicables même sans stipulations expresses) sont neutralisées car les deux parties poursuivent l'intérêt général qui leur est propre et qu'elles tentent d'harmoniser en contractualisant. On aurait pu pourtant considérer que l'Etat puisse se comporter avec les collectivités locales cocontractantes comme il le ferait avec des personnes privées participant à l'exécution d'un service public. Mais, le pouvoir de contrôle, de direction, de sanction ou de modification unilatérale du contrat par la partie représentant la personne garante de l'intérêt général, n'est pas applicable même si l'Etat est prioritaire et donc un peu supérieur aux collectivités locales du fait que l'intérêt national prime, en principe, sur l'intérêt local en cas de conflit. Mieux, la loi écarte la supériorité de l'Etat qui pourrait lui permettre de modifier unilatéralement un CPER. En effet, l'article 12 de la loi du 29 juillet 1982 dispose que la résiliation par l'Etat du contrat de plan ne peut être effectuée « *que dans les formes et conditions qu'il stipule expressément* ». En théorie, rien ne peut être fait (résiliation, modification, dénonciation d'articles) en dehors des stipulations et des procédures inscrites au contrat et résultant d'un consentement mutuel. Beaucoup de contrats actuels, à la différence de versions précédentes, stipulent clairement que tout litige sera porté devant

---

<sup>7</sup> En ce sens, le juge administratif, dans un autre domaine que les CPER, a déjà annulé une mesure prise par un des cocontractants publics en méconnaissance d'un engagement conclu pour l'exécution ou l'organisation d'un service public : cas des conventions administratives de transfert de services ou de mise à disposition de personnels : C.E., 31 mars 1989, *Département de la Moselle*, Rec. p. 105.

le juge administratif ce qui est une manière d'envisager et de ne point redouter les contentieux ou, du moins, de faire « comme si »<sup>8</sup>.

Au final, la contractualisation entre personnes publiques n'a ni entièrement les attributs juridiques du contrat civil, ni exactement ceux du contrat administratif. Entre ces deux grandes catégories, elle ouvre une troisième voie mâtinée de considérations purement politiques.

## **2.2. La nature réelle de la négociation entre les parties**

Les traits théoriques réconfortants du contrat de droit commun que sont l'autonomie de la volonté et la production d'effets de droit sont flous dans les procédés de contractualisation entre personnes publiques. Le contrat, au moyen d'un accord de volonté des contractants, conduit à reconnaître à l'individu la puissance de créer lui-même, directement, la substance du droit. En effet, le Code civil confère aux conventions légalement formées, l'autorité de la loi. La liberté contractuelle suppose une égalité réelle des contractants sans quoi le contrat est signé, sous couvert d'égalité, en faveur du parti le plus fort<sup>9</sup>. Pour le cas des contrats Etat-région, s'il s'agit bien d'un acte par lequel deux personnes juridiques s'engagent entre elles avec la création d'obligations, il n'est en revanche pas certain que, ni la liberté de s'engager, ni la liberté de fixer le contenu de la convention, soient absolues surtout pour le cocontractant de l'Etat.

Tout d'abord, il est à vérifier que les collectivités publiques puissent user librement du principe de l'autonomie de la volonté. En théorie, toutes les collectivités publiques peuvent recourir au contrat à condition que son objet soit en rapport avec leurs compétences et dans la mesure où aucune énumération légale ou constitutionnelle des matières interdites à la contractualisation n'est intervenue<sup>10</sup>. A ces réserves près, la liberté de contracter des personnes publiques est reconnue aux collectivités locales sans avoir de valeur constitutionnelle explicite. Cette liberté est liée au principe de libre administration des collectivités territoriales qui lui a valeur constitutionnelle<sup>11</sup>. Mais, en droit comme en pratique, cette liberté est loin d'être absolue puisqu'elle dépend beaucoup du rapport de force politique, momentané et fluctuant, entre les parties. Plus encore, l'autonomie de la volonté est d'autant plus inapplicable qu'il s'agit d'argent public dont l'emploi est confié aux parties et que l'on doit encadrer et surtout que les contrats ne sont pas passés entre sujets de droit indépendants au sein d'un espace juridique défini par la loi, mais entre des sujets dont l'interdépendance est établie formellement par la loi. La liberté contractuelle est enfin conditionnée par des nécessités financières. Les collectivités locales ne peuvent pas ne pas contracter avec l'Etat (l'inverse semble moins vrai quoique la crise actuelle des finances de l'Etat rende aussi le soutien financier des collectivités locales plus que souhaitable). Ne pas le faire, c'est se marginaliser par rapport aux autres entités publiques locales et surtout ignorer une manne financière trop importante eu égard à leurs moyens financiers limités. Et ce mécanisme de quasi soumission est reproductible pour les contrats passés entre les collectivités locales. Les « petites » collectivités acceptant généralement les contrats proposés par les « grandes » dont les finances sont plus conséquentes (cf. contrats territoriaux des régions ou des départements).

---

<sup>8</sup> La plupart des contrats mentionnent qu'ils peuvent être résiliés par la volonté d'une des parties. La demande de résiliation doit être accompagnée d'un exposé des motifs. Le CIAC ou la DIACT pour l'Etat ou le Conseil régional pour la région doivent en être saisis. La demande prend effet généralement dans les 3 mois et entraîne de fait la résiliation de tous les contrats particuliers. Par ailleurs, toute révision peut être réalisée par la signature d'un avenant. Les révisions à mi-parcours sont souvent imposées avec redéploiement de crédits et/ou amélioration des clauses.

<sup>9</sup> Par ex. en droit du travail, l'employeur domine souvent le salarié. Il y a signature d'un contrat mais rares sont les contrats librement consentis par le salarié. Le contrat, prenant force de loi, fige et fait perdurer une situation d'inégalité en laissant penser qu'il y a eu liberté d'adhésion.

<sup>10</sup> Certaines matières, en réalité peu nombreuses, à raison de leur nature, ne peuvent faire l'objet d'un contrat destiné à en déléguer la gestion à une personne privée : la police administrative : C.E. 17 juin 1932, *Ville de Castelnau-d'Aud*, *Rec.* p. 25, l'organisation des services publics : C.E., 11 janvier 1961, *Barbaro et de La Marnière*, *Rec.* p. 25...

<sup>11</sup> Pour le C.E. Sect., 28 janvier 1998, *Sté Borg Warner*, *AJDA*, 1998, p. 287, *RFDA*, 1998, p. 455 le principe a valeur législative sans être un droit fondamental. Dans la décision n°98-401 DC du 10 juin 1998, *Rec.* p. 258, le Conseil constitutionnel énonce que le législateur « ne saurait porter à l'économie des conventions et contrats légalement conclus une atteinte d'une gravité telle qu'elle méconnaisse manifestement la liberté découlant de l'article 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 ». Dans la décision n°99-423 DC du 13 janv. 2000, *Rec.* p. 33, il indique qu'il faut un « motif d'intérêt général suffisant » pour que le législateur mette en cause les conventions.

De même, la discussion du contenu n'est pas entièrement libre. La négociation n'est en grande partie possible que dans l'espace défini par l'Etat. Par exemple, dans les trois premières générations de contrats Etat-régions, au moins deux tiers des mesures étaient prédéterminées par l'Etat et imposées aux préfets de région. Elles n'étaient pas négociables (noyaux durs)<sup>12</sup>. Certes, les négociations pour la conclusion des contrats laissent une marge d'appréciation aux régions et il n'y a pas que le diagnostic économique du territoire qui soit réellement partagé. Mais, si les initiatives sont acceptées, c'est parce que l'administration centrale veut bien les valider. Ce fut à nouveau vrai avec les contrats de projets 2007-2013 dont la négociation s'est faite à partir de priorités et d'une méthodologie affirmées par l'Etat (en témoigne la circulaire du Premier ministre n°5137/SG du 6 mars 2006 *relative à la préparation des contrats de projets Etat-Régions et à l'élaboration de la stratégie de l'Etat*)<sup>13</sup>. Cela confirme que les contrats doivent respecter d'abord la matrice de l'Etat. Et de nombreuses régions (il est vrai de bord politique opposé au Gouvernement d'alors) ont, à l'instar de Rhône-Alpes, publiquement marqué leur désapprobation de la méthode étatique et indiqué qu'elles auraient préféré une démarche de contrat basée sur la co-élaboration des priorités de développement. De surcroît, les mandats de négociation dictés par l'Etat aux préfets de région sont enfermés dans de courts délais.

*Ex. circulaire du 6 mars 2007 : l'objectif de l'Etat pour 2007-2013 est de renouer avec la vocation stratégique initiale des contrats de plan, qui est de contribuer à la compétitivité des territoires et de financer les investissements d'avenir pour le pays.*

- prise en compte des orientations stratégiques des conseils européens de Lisbonne-Göteborg en faveur de l'innovation, de la compétitivité et du développement durable ;
- resserrement sur un nombre limité de thématiques prioritaires (compétitivité et attractivités des territoires ; dimension environnementale du développement durable ; cohésion sociale et territoriale) et de projets d'investissements structurants de grande envergure et rapidement engageables ;
- partenariat privilégié entre l'Etat et les régions, associant également les autres niveaux de collectivités dans le cadre de leurs propres compétences, ou si elles souhaitent contribuer à un effort essentiel pour leur territoire. Les agences, les grandes entreprises ou les établissements publics de l'Etat devront également y être associés ;
- les engagements doivent être financièrement et techniquement réalistes
- maintien d'un volet interrégional et territorial dans une moindre mesure.

Il existe ainsi une forme subtile de tutelle, qui, sous couvert de contrats, réduit en fait les pouvoirs locaux à adhérer aux politiques de l'Etat pour bénéficier de ses financements. Souvent, les collectivités locales sont invitées à la dépense par l'Etat pour des projets ou des politiques dont elles n'ont pas compétence et surtout sur lesquels elles n'auraient peut-être pas porté leur action sans la demande de l'Etat (cf. enseignement supérieur : Plan *Université 2000 puis U3M*, équipements publics...). Ainsi, on peut douter que l'engagement contractuel de toutes les parties soit de gré à gré<sup>14</sup>. Globalement, sans que, comme par le passé, la contractualisation ne soit qu'un subterfuge masquant le pouvoir discrétionnaire de l'Etat, la relation entre les cocontractants est encore déséquilibrée à ce stade d'évolution de notre système administratif.

En réalité, il est difficile de mesurer l'exact équilibre des forces dans la négociation. La position dominante de l'Etat doit être tempérée car les collectivités locales se complaisent à entrer dans son jeu. Elles y trouvent un intérêt. D'ailleurs, depuis 1982, aucune région ne s'est payé le luxe de refuser de signer un CPER. Certaines ont parfois engagé un bras de fer avec l'Etat avant de finir par signer le contrat sans que l'on sache réellement si elles ont emporté la décision ou capitulé au final en rase campagne (ex. en 2000 le président de la région Auvergne – Valéry Giscard d'Estaing - refusa avec fracas de signer la première version du CPER Auvergne). Le fait pour les régions de calquer leurs programmes sur ceux de l'Etat n'est pas un signe définitif de leur faible marge de

<sup>12</sup> C'est le CIACT qui effectue les cadrages préalables à la négociation et une fois la stratégie nationale établie, le Premier ministre adresse un mandat de négociation à chaque préfet de région lequel est complété par des mandats individualisés donnés par le DIACT. Dans les 2 premières générations de CPER, à peine 5% des mesures auraient été laissées à l'initiative préfectorale, contre environ 25% pour la troisième génération et sans doute plus pour la quatrième. Dans les premiers CPER, avec les « noyaux durs », l'Etat décidait bien plus de la moitié des mesures et n'en finançait que 47%.

<sup>13</sup> Mais aussi les circulaires du DIACT relatives à la préparation des CPER du 23 mars et 14 avril 2006, à la préparation du volet territorial des CPER du 24 mai 2006 et à la formalisation des CPER du 24 novembre 2006.

<sup>14</sup> Dans le contrat de gré à gré, les clauses sont discutées entre les parties, alors que, au contraire, dans un contrat d'adhésion les clauses sont établies par l'une des parties et l'autre n'a d'autres possibilités que de les rejeter ou de les accepter.

manœuvre. En effet, pour obtenir plus facilement des subventions, dans le temps assez court d'un mandat, ce peut être un bon moyen d'accrocher sans heurt l'accord de l'Etat plutôt que de risquer un conflit en proposant des options radicalement divergentes. De même, adhérer aux projets de l'Etat est parfois une tactique pour obtenir, en contrepartie, l'accord de celui-ci sur les projets d'un autre volet du contrat et dont les élus locaux sont plus attachés. Les collectivités territoriales reconnaissent en général que leurs principales priorités sont prises en compte par la contractualisation, ce qui tempère leur soumission aux décisions de l'Etat. A propos de cette soumission, certaines formules contractuelles ne furent d'ailleurs pas très vertueuses pour appliquer la logique de projet. Ainsi des premières générations de contrats de ville. On y vit la difficulté du représentant de l'Etat à imposer aux élus une nouvelle façon de concevoir leur développement et des élus locaux dont le raisonnement autocentré sur leur commune a fini par emporter le contenu du contrat. Du coup, le contenu pouvait souvent se résumer à exiger uniquement des financements visibles et tangibles pour les habitants, c'est-à-dire des infrastructures et des équipements publics<sup>15</sup>. Enfin, la supériorité de l'Etat n'est pas identique selon la qualité de l'interlocuteur local. Face au préfet, la capacité de négociation d'une collectivité locale varie selon sa taille, ses ressources financières et l'influence au plan politique du chef de son exécutif.

Ces réserves n'enlèvent pourtant rien au succès des CPER. L'intérêt d'y recourir ne se dément pas et toutes les régions françaises ont validé la démarche des contrats de projets proposés par l'Etat en 2007. Si l'originalité des techniques conventionnelles continue d'interroger le juriste, l'Etat et collectivités locales, en revanche, s'en accommodent fort bien. La technique contractuelle donne l'apparence de la liberté aux parties d'où finalement, malgré bien des aspects perfectibles, un satisfecit que lui accordent les collectivités publiques. Elle est avant tout l'expression de leur légitimité et de leur capacité d'action. Pour preuve, de multiples formes de coopération contractuelle ont émergé dans le sillage du contrat phare Etat-région et qui s'opèrent entre collectivités territoriales de même catégorie ou de catégorie différente. Les CPER génèrent des contrats dérivés c'est-à-dire que des financements sont réservés pour d'autres types de conventionnements dans l'enveloppe des contrats Etat-région. C'est un véritable clonage qui s'opère à partir de chaque CPER. Figuraient tout au moins dans la génération 2000-2006 des CPER, les contrats de ville, de pays, d'agglomération, de réseaux de villes, les contrats avec les parcs naturels régionaux, les contrats interrégionaux, les conventions de massifs... Ces contrats sont soit, en cascade, des contrats d'application des CPER, soit des contrats parallèles et passés pour la même durée ou tout au moins n'en dépassant pas le terme. Beaucoup participent au volet territorial des contrats Etat-régions et d'autres sont annexés sans cohérence. Même s'ils brouillent l'objet des CPER lesquels deviennent de génération en génération toujours un peu plus fourre-tout, s'ils concernent des espaces souvent restreints, s'ils multiplient les contractants, ils illustrent le besoin d'unité de l'action publique. Dans la génération 2007-2013 des CPER, la plupart de ces conventions sont reconduites, certaines étant modernisées (ex. les contrats de ville sont remplacés par des contrats urbains de cohésion sociale) et d'autres ajoutées (convention ANRU, ADEME, Plan de gestion des cours d'eau etc.).

Le CPER est un événement de la vie politique et administrative régionale. C'est aussi un des rares moments où l'Etat engage une réflexion concertée. Techniquement, une méthodologie inspirée du droit communautaire se met lentement en place en France (programmation, évaluation) et que nous n'avons pu étudier ici. Les dispositifs d'évaluation sont prévus à mi-parcours et ont été renforcés dans la génération 2007-2013. De plus, l'Etat a souhaité généraliser la mise en place de comités de pilotage ou de suivi au niveau des régions pour mener la programmation des dossiers puis l'évaluation et les bilans réguliers.

---

<sup>15</sup> Les contrats de ville concouraient au financement des politiques municipales dans une logique de subvention sans avoir de vision d'agglomération et de transversalité. Le contenu ignorait souvent les actions qualitatives nécessaires à un traitement des causes de la déchéance des populations des quartiers difficiles. Peu d'actions prennent en compte la formation, l'insertion par l'économique ou la requalification de la main d'œuvre : DONZELOT, J., ESTEBE, P., Réévaluer la politique de la ville, *Pouvoirs locaux*, n°37/1998, p. 51.

On l'a vu, le droit constitue un moyen d'améliorer l'efficacité de la production des politiques publiques. Il pourra s'agir tour à tour de doter les territoires de personnes morales compétentes pour le développement local, de renforcer les compétences des collectivités publiques ou de proposer des procédures de partenariat. Le droit administratif se veut ainsi résolument opérationnel en matière de développement territorial. Mais, aussi sophistiqué ou adapté soit-il, il n'est jamais qu'un ensemble de règles ou procédures au service des Hommes : Appliquons alors à nos dynamiques territoriales la morale vulgarisée par une fable de Jean de La Fontaine : « *Aide toi et le droit t'aidera* ».

## **Bibliographie**

### **Articles**

- GELIN-RACINOUX L., La fonction de chef de file dans la loi, *AJDA*, 2007, p. 283.
- JOYE J.-F., La notion de « chef de file » en droit des collectivités locales. Entre échec et progrès de la clarification des compétences locales, *Collectivités Territoriales-Intercommunalité*, n°7-2003, p. 12.
- JOYE J.-F., Vers le renforcement de la valeur juridique des contrats de plan entre l'Etat et les régions ?, *Contrats et marchés publics*, n°4-2002, p. 4.
- POULET-GIBOT LECLERC N., La contractualisation des relations entre les personnes publiques, *RFDA*, 1999, p. 551.

### **Ouvrages et rapports**

- AUROUX J., *Réforme des zonages et aménagement du territoire, rapport à M. le Premier ministre*, 1998, *Gaz. Comm.*, n°41-1998, pp. 48-61.
- CHEREQUE J., *Plus de région et mieux d'Etat*, Rapport, Paris, DATAR, mai 1998. 79 p. + ann.
- DREYFUS J.-D., *Contribution à une théorie générale des contrats entre personnes publiques*, L'Harmattan, 1997, 525 p.
- GAUDIN J.-P., *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, Coll. "Logiques Politiques", 1996.
- ISAIA H., L'évaluation des nouveaux contrats de plan Etat-région (2000-2006), Paris, LGDJ, coll. "Collectivités locales", 1999, 144 p.
- PONTIER J.-M., *Les contrats de plan entre l'Etat et les régions, Que sais-je ?*, Paris, PUF, 1998, 128 p.
- OLLIVIER Y., CASTERA R., *Avenir des contrats de plan Etat-région*. Rapport au Premier ministre, mars 2005, 42 p.
- *Bilan prospectif des évaluations des CPER 2002-2005*, DATAR, novembre 2005, 89 p.
- *Décentralisation, nouvelle politique contractuelle et avenir des contrats de plan Etat-régions*, Conseil économique et social, *JO CES*, 2004, 85 p. + ann.